Fédération
de la **relève agricole**
du Québec

Mémoire

LE TERRITOIRE AGRICOLE

UNE RICHESSE À MAINTENIR ET À PROTÉGER DURABLEMENT

Mémoire présenté par
La Fédération de la relève agricole du Québec

Au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, et au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

CONSULTATION NATIONALE SUR LE TERRITOIRE ET LES ACTIVITÉS AGRICOLES
VOLET 1 – LE TERRITOIRE AGRICOLE
18 AOÛT 2023

Fédération
de la **relève agricole**
du Québec

REMERCIEMENTS

La Fédération de la relève agricole du Québec (FRAQ) tient à remercier l'ensemble des membres du comité ad hoc de la FRAQ, ainsi que les membres ayant participé à la création de la plateforme de revendications et à l'exercice de consultation qui a mené à la rédaction du présent mémoire.

MAISON DE L'UPA
555, BOULEVARD ROLAND-THERRIEN, BUREAU 105
LONGUEUIL (QUÉBEC) J4H 3Y9

TÉL. : 450 679-0530

TABLE DES MATIÈRES

À propos de la FRAQ 4

Remarques générales 5

RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES 6

Recommandation 1 : renforcer le principe du « Zéro perte » du territoire agricole et prise en considération des disparités territoriales 6

Recommandation 2 : renforcement et modernisation de la CPTAQ 9

Recommandation 3 : que le gouvernement reste exemplaire en matière de décisions en faveur de la protection du territoire agricole 9

RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES 10

Recommandation 4 : favoriser et valoriser la remise en culture de terres en friche 10

Recommandation 5 : encadrer le morcellement des terres agricoles 11

Recommandation 6 : maintien des superficies cultivées 12

Conclusion 13

Résumé des recommandations 14

À PROPOS

Depuis sa fondation en 1982, la Fédération de la relève agricole du Québec (FRAQ) a contribué à améliorer les conditions de démarrage et de transfert d'entreprises pour les jeunes agricultrices et agriculteurs d'ici en participant à de nombreuses réalisations : mise en place de programmes qui incitent à la formation agricole, création de fonds d'investissement pour la relève et même des services de maillage entre les cédants et la relève.

Les actions posées par la FRAQ s'inscrivent dans une volonté de représenter les jeunes entrepreneures et entrepreneurs agricoles dans les lieux de décision, de défendre leurs intérêts lorsque la situation l'exige et de valoriser la profession agricole. Ainsi, le travail de l'organisation s'inscrit dans une volonté profonde de s'assurer du renouvellement des entreprises dans les milieux ruraux et, par le fait même, de leur pérennité.

La FRAQ est affiliée à l'Union des producteurs agricoles (UPA) et compte plus de 2 000 membres de 16 à 39 ans qui gravitent dans le milieu de l'agriculture et dont l'adhésion est volontaire.

Aujourd'hui, la FRAQ compte 13 syndicats régionaux établis sur l'ensemble du territoire du Québec. Les groupes régionaux organisent des formations, des conférences et des activités sociales, gratuites ou à faible coût pour leurs membres, afin de favoriser l'apprentissage, l'entraide et l'innovation dans le milieu. La FRAQ organise également des rencontres politiques avec les élus des différents paliers afin de permettre aux membres de discuter de leurs enjeux et de proposer des solutions concrètes aux défis agricoles du XXIe siècle.

REMARQUES GÉNÉRALES

CONTEXTE

Les grands principes de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) au moment de sa création en 1978 étaient clairs, uniques et avant-gardistes : la protection de l'ensemble du territoire agricole dans sa valeur nourricière pour les futures générations. Depuis son adoption en 1978, la LPTAA a passablement évolué à travers six réformes législatives qui, si elles n'ont pas entraîné une diminution quantitative des superficies agricoles cultivables, ont néanmoins favorisé le déplacement de la zone agricole et un changement qualitatif de celles-ci.

À l'aube d'une nouvelle modification anticipée de la Loi, la consultation nationale sur le territoire pourra servir à contribuer positivement cette refonte. De moins, c'est ce qui est espéré par la communauté de la relève agricole.

Cependant, devant les pressions de plus en plus importantes du développement des villes et des cités ainsi que les changements climatiques qui modifient les pratiques agricoles et le renouvellement de la qualité des sols, certaines craintes persistent entourant la protection de notre garde-manger.

ACCUEIL FRAQ

La FRAQ accueille favorablement l'initiative de consultation et salue le courage politique d'entamer une telle démarche, mais veut s'assurer que la préservation du territoire agricole soit au centre de cette démarche afin d'assurer le futur de la profession.

Depuis plus de 10 ans, la FRAQ met non seulement de l'avant la problématique de l'accès aux terres agricoles pour les relèves, mais également la protection juste et complète de celles-ci. Nous demandons une approche concertée afin de garantir la protection du territoire et des activités agricoles.

Le futur du territoire agricole doit être entre les mains de la jeunesse. Sa voix doit être écoutée.

Nous avons connu et participé à d'autres consultations de projets de loi qui ont contribué à des modifications législatives. Que ce soit dans le cadre de projets de loi ou au sein de consultations internes de notre organisation, les attentes de la relève agricole de partout au Québec envers cette consultation sont donc hautes.

Nous souhaitons présenter plusieurs recommandations qui, nous l'espérons, permettront de contribuer à une réflexion globale et durable du futur de l'agriculture au Québec, le territoire qu'elle occupe et surtout pour la prochaine génération qui la pratiquera.

La FRAQ veut assurer une représentation des jeunes agriculteurs et agricultrices dans les instances décisionnelles et a confiance en ce processus de consultation qui, espérons-le, contribuera à imposer des balises afin de maintenir le territoire agricole et son accès pour la nouvelle génération d'agriculteurs-trices.

La protection du territoire agricole du Québec et l'établissement d'une relève agricole sont les deux piliers essentiels pour assurer un avenir prospère et durable pour l'agriculture dans la province.

RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

Nous exprimerons d'abord nos demandes et préoccupations générales en réponse aux questions qui ont été posées dans le cadre de la consultation. Il s'agit de recommandations générales qui, nous l'espérons, habiteront l'esprit des parlementaires dans une possible refonte visant le renforcement du rôle de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ), de la LPTAA ou dans la mise en place de nouveaux mécanismes de protection de la zone agricole.

RECOMMANDATION 1 : RENFORCER LE PRINCIPE DU « ZÉRO PERTE » DU TERRITOIRE AGRICOLE ET PRISE EN CONSIDÉRATION DES DISPARITÉS TERRITORIALES

Une forte pression provenant de plusieurs usages du territoire, comme l'urbanisation, les promoteurs immobiliers, l'industrialisation et les commerces, s'exerce sur le territoire agricole.

La perte de territoire agricole au profit de développement non-agricole est réelle, et ce, non seulement près des plus grands centres urbains, mais sur l'ensemble du territoire.

Les données fournies dans le cadre de cette consultation le démontre et les transactions de ventes foncières à des non-agriculteurs-trices en témoignent. Elles sont en hausse, puisqu'en 2021, 52 % des transactions foncières agricoles impliquaient des non-agriculteurs, alors qu'en 2011, le ration était de 23 %.

Ces données ne trompent pas sur les intentions spéculatives de ces terres par leurs propriétaires qui ne partagent pas le même souci de la préservation de la vocation agricole.

Ainsi, le Québec a perdu plus de 9 500 hectares de terres agricoles entre 2016-2017 et 2020-2021. Rappelons que chaque hectare de terre agricole perdu est un hectare de moins pour notre souveraineté alimentaire et surtout pour la prochaine génération de producteurs-ices qui contribueront par leur travail à cette autonomie. Nous nous positionnons fermement sur l'absence de perte quantitative de la zone agricole, ce qui veut dire qui si nous comprenons que la carte agricole ne peut être immuable, le gouvernement doit protéger la zone agricole, non pas en compensant la zone perdue, mais bien en préservant au maximum le territoire actuel.

Comme le démontre les données rendues disponibles par le gouvernement dans le cadre de la consultation, on constate que le nombre d'hectares reste plutôt stable au fil des années. Par contre, les chiffres montrent aussi clairement que la morphologie du territoire agricole change et que celui-ci se déplace. Une partie du territoire agricole se perd dans les terres de plus grande qualité et le nombre d'hectares en région périphérique augmente. Le bilan reste le même en chiffres, mais pas pour la qualité de la terre. Il n'y a également pas de compromis à faire sur la perte qualitative du territoire agricole.

De plus, les outils pour les agriculteurs-trices ne suivent pas les réalités régionales. En effet, nous croyons que le développement de l'agriculture dans les régions périphériques est aussi essentiel au développement de notre agriculture, mais qu'il doit prendre en compte les disparités et réalités régionales. À ceci s'ajoute l'importance de ne faire aucun compromis pour toutes les municipalités régionales de comté (MRC) du Québec quant à l'empiètement sur la zone agricole, et ce, peut importe leur taille.

Il faut penser aujourd'hui à la protection du territoire agricole de demain et limiter les dangers de l'étalement urbain, même dans les zones moins populeuses.

S'attarder uniquement à la qualité des terres pour justifier des modifications du territoire agricole est une erreur et un manque de vision d'avenir. Tout le territoire agricole doit être préservé, et ce, sans discrimination de surface et de qualité. Nous ne connaissons pas encore les technologies du futur et les enjeux climatiques. Nous possédons collectivement de bons outils d'aménagement du territoire (LAU, SAD, PDAQ, architecture, etc.) qui existent afin d'organiser le territoire de façon intelligente et qui peuvent respecter l'agriculture. Nous vivons dans trop d'incertitudes pour le futur afin de prendre des décisions qui charcuteraient le territoire agricole. Une chose dont nous sommes certains, par contre, c'est qu'une fois qu'il est perdu, il n'y a pas de retour en arrière.

De plus, il faut conserver à tout prix toutes les terres agricoles pour développer le plein potentiel de toute la surface agricole qui totalise 4,7 % du territoire du Québec. En effet, les différentes fonctions du territoire agricole (forestier, acéricole, biodiversité) gagneraient à le valoriser et donc à le protéger pour les générations futures.

Nous souhaitons que le gouvernement porte les différentes réalités dans ses réflexions et réglementations de zonage et que le territoire agricole se préserve, peu importe où il se situe. Un territoire agricole protégé garantit l'accès au territoire et la pratique de l'agriculture pour la relève agricole, et ce, sur de multiples générations.

RECOMMANDATION 2 : RENFORCEMENT ET MODERNISATION DE LA CPTAQ

Comme mentionné en introduction à ce mémoire, la LPTAA est une véritable figure de proue dans la protection de nos terres agricoles. Afin de protéger les terres cultivées, la force de la Loi et son avant-gardisme, présents dès sa création en 1978, doivent être conservés. Il est hors de question de l'affaiblir au profit d'une flexibilité. Nous croyons que la Loi ainsi que la CPTAQ gagneraient grandement d'une modernisation visant à la rendre plus efficace et efficiente.

La CPTAQ, le chien de garde du territoire agricole, devrait être modernisée afin d'encourager la relève à s'établir plus efficacement. Les témoignages des membres de la relève, quant à leur travail avec cet organe décisionnel, soulignent le manque de modernité et d'efficacité flagrant. Les longs délais, les flous dans le processus, la bureaucratie et le recours à des technologies dépassées ne répondent pas à la demande actuellement. Une modernisation de la bureaucratie lourde et interminable favoriserait les relèves à maintenir et à développer le territoire agricole.

Par modernisation, nous entendons le recours à des formulaires en ligne, la numérisation des dossiers et la mise en place de méthodes de travail plus agiles qui permettraient de rendre plus efficient le service rendu à la fois pour les relèves agricoles, mais également pour les municipalités et les MRC.

Soyons clairs, bien que nous sommes conscients des pressions exercées par les villes et les municipalités pour élargir leur périmètre urbain afin de faire du développement régional, les terres agricoles ne sont pas et ne doivent pas être perçues comme des terres en attente de développement. Nous croyons que l'objectif, ici, devrait être de moderniser pour faciliter le travail de la CPTAQ et non pas pour faciliter les changements de zone au profit du développement urbain.

RECOMMANDATION 3 : QUE LE GOUVERNEMENT RESTE EXEMPLAIRE EN MATIÈRE DE DÉCISIONS EN FAVEUR DE LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE

Le gouvernement du Québec doit être un exemple en termes de vision du territoire agricole comme porteur de ce projet de société. Toutefois, plusieurs projets dirigés par le gouvernement ont mené à des dézonages par décret, notamment, le projet du centre de données de Google à Beauharnois ou l'Hôpital de Vaudreuil-Soulanges.

Comment demander au villes et villages de préserver la zone agricole si le pallier supérieur utilise un mécanisme pour outrepasser les garde-fous en place? Une sensibilisation globale doit être faite auprès de toute la population du Québec afin de souligner l'importance du maintien du territoire agricole. La vocation nourricière du territoire est précieuse et fragile. Cela commence par un gouvernement qui prend des décisions cohérentes avec ses propres lois et orientations en matière de protection du territoire agricole.

Nous demandons donc à l'état d'être le premier exemple et de penser en termes de protection de la terre dans tous les projets de zonage qu'il touche.

RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES

Les multiples démarches de consultation par différents moyens et instances de la FRAQ ont permis à la relève de trouver plusieurs solutions visionnaires et concrètes permettant la pérennité de leur profession et celle des futures générations. En effet, la FRAQ a tenu une démarche de consultation auprès de 1 000 relèves agricoles à l'automne 2020, en plus de focus groupe au sein de nos différentes instances. Ainsi, cette partie du mémoire permet de partager ces recommandations plus spécifiques pour le territoire agricole.

RECOMMANDATION 4 : FAVORISER ET VALORISER LA REMISE EN CULTURE DE TERRES EN FRICHE

La pression foncière, industrielle, commerciale et le développement urbain font craindre le pire pour la conservation des terres agricoles, ce qui en fait une priorité pour la relève agricole.

La friche mène au changement d'usage et donc à la perte de territoire agricole. Il faut donc avoir des mesures strictes et durables sur la restriction du changement d'usage, et ce, même pour les plus petites surfaces qui peuvent sembler séduisantes pour le développement immobilier. Afin d'assurer la pérennité des terres agricoles, des mesures plus directes doivent être mises en place.

Ainsi, nous demandons que le gouvernement offre un programme de subvention pour la revalorisation des terres en friche.

Comme les terres en friche sont des surfaces qui permettraient l'installation de nouvelles entreprises agricoles, une aide financière aux agriculteurs-trices désireux de remettre en culture un terrain qu'ils auraient laissé en friche sur l'ensemble du Québec représente un potentiel de développement important pour le futur de notre garde-manger. Cette aide devrait se faire pour l'ensemble du territoire et à l'ensemble de la clientèle agricole et des producteurs.

Une attention particulière doit cependant être donnée pour les régions périphériques qui ont des terres dites de « moins bonne qualité ». Ainsi, des programmes d'aide de remise en culture, comme le programme Territoire : drainage et chaulage des terres pour certaines MRC périphériques, doivent se maintenir. Cela permettrait d'ajouter la performance à ces terres qui ont davantage tardé à être valorisées par rapport au reste du Québec. Cela permettrait notamment d'encourager le dynamisme agricole dans ces régions.

Nous demandons aussi que l'ensemble des régions puissent bénéficier d'un programme de revalorisation des terres en friche administré par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec en s'inspirant des initiatives des plans de développement de la zone agricole. Plusieurs projets à l'échelle de certaines MRC ont fait leurs preuves : CMM, CMQ, MRC d'Arthabaska, MRC de Témiscouata, etc. Ce programme devrait couvrir les frais de défrichage et de plantation, sans devoir s'inscrire dans le cadre de travaux d'investissements majeurs.

Chaque terre agricole laissée en friche est une occasion manquée de nourrir le Québec et d'atteindre une meilleure autonomie alimentaire.

Ensuite, nous proposons qu'une taxe supplémentaire soit obligatoire pour les propriétaires de terres qui abandonnent la culture sur les terres ou qui ne permettent pas la location de leurs terres à long terme à des agriculteurs-trices.

Certains acquéreurs font le choix conscient d'utiliser les terres agricoles pour d'autres fins (développement immobilier, loisir ou simple abandon). Il s'agit d'une perte de capital inestimable pour le monde agricole et plus particulièrement pour la relève agricole. Avec l'abandon de culture, ce sont des terres fertiles qui demeurent entre les mains de non-agriculteurs-trices.

Nous demandons que soit ajoutée l'obligation du maintien en culture nourricière par les propriétaires ayant bénéficié du programme afin de s'assurer que l'argent investi par l'État dans ce programme serve à long terme dans le maintien de nos terres en culture. Une municipalité peut déjà instaurer une taxe supplémentaire si, au-delà d'une période déterminée, les propriétaires d'un lot n'ont pas construit une résidence sur ledit lot, si ce dernier est desservi par les services de la municipalité. L'idée serait ici d'appliquer la même logique pour la fin de la mise en culture des terres en imposant une taxe supplémentaire au propriétaire ayant bénéficié du programme.

Il est également nécessaire d'obliger les propriétaires de terres demeurées en friche sans justification de les cultiver.

La relève demande au gouvernement de réfléchir sur des mécanismes à mettre en place afin de décourager l'ensemble des propriétaires actuels de terres agricoles à les laisser en friche, que cela soit par l'instauration d'une taxe supplémentaire ou par tout autre moyen jugé approprié.

Ces recommandations doivent également considérer le dynamisme des milieux agricoles tout en gardant en tête que l'agriculture reste un projet de société.

RECOMMANDATION 5 : ENCADRER LE MORCELLEMENT DES TERRES AGRICOLES

Le morcellement des terres agricoles peut être à double tranchant. D'un côté, il permet la dynamisation et la diversification des modèles et du territoire agricole. D'un autre côté, le danger que les petites surfaces augmentent la pression immobilière sur et dans la zone agricole est réel.

Dans un contexte où les demandes transmises à la CPTAQ pour la construction de résidences sont les plus nombreuses, nous demandons que si le morcellement d'un lot est possible, il doit cependant être strictement encadré, et ce, dans une perspective d'aide à la relève pour accéder au territoire agricole et au métier d'agriculteur-trice.

En effet, selon un rapport de la CPTAQ, l'examen des données compilées permet de constater que, sur l'ensemble du territoire agricole, 63 % sont des lots de 4 hectares et moins. Les lots de moins de 4 hectares à l'intérieur de la zone agricole sont principalement des terrains utilisés à des fins autres qu'agricoles. En effet, seulement 8 % de ces terres sont possédées par des producteurs agricoles, comme défini par le MAPAQ Il en va de même pour les très grandes surfaces partout au Québec qui demeurent en fiche pour des fins spéculatives ou dans l'espoir de pouvoir dézoner et y faire du développement immobilier. Nous devons agir afin d'assurer le maintien en culture de nos lots agricoles afin d'en préserver la nature nourricière.

Si l'on doit permettre le morcellement dans certains cas, nous devons, en tant que relève agricole, participer aux réflexions des outils nécessaires pour définir et contrôler ce morcellement et ainsi limiter les risques de dérive.

D'abord, nous demandons de limiter la valeur constructible sur un lot morcelé. Cela permettrait d'éviter la construction de maisons "manoirs".

Une superficie ou un coût maximal pourrait être imposé, de même que le fait d'avoir une maison en accord avec le reste du territoire. Pour les terrains comprenant déjà une résidence, il faut limiter au maximum leur détachement afin d'éviter d'avoir des nuisances techniques (distance entre les habitations, etc.) et humaines (mauvaise cohabitation, plaintes, etc.).

Ensuite, nous demandons également de contrôler l'accès à la construction d'une résidence.

Pour ce faire, deux solutions peuvent être amenées. Tout d'abord, la mise en place d'un délai minimum pour accéder à la construction d'une résidence. Dans l'optique que la moitié de 25 % des entreprises agricoles ne survit pas au recensement agricole (aux 4 ans), nous estimons que 5 ans serait une bonne cible de temps. Au-delà de ce délai, si l'entreprise est en mesure de démontrer sa rentabilité, la construction d'une résidence serait permise. En parallèle, le gouvernement devrait ajouter des programmes de dynamisation du cadre bâti dans les régions et les villages avoisinant les exploitations agricoles de tailles différentes (programme privilégiant l'achat de maisons dans les villages pour les producteurs et productrices lorsque ceux-ci ont une exploitation agricole louée ou achetée en périphérie).

RECOMMANDATION 6 : MAINTIEN DES SUPERFICIES CULTIVÉES

Au début des années 2000, des terres agricoles ont fini par perdre leur statut de terres cultivables à la suite de l'adoption d'une loi conçue pour protéger l'environnement. Certains producteurs peuvent maintenant mieux équilibrer leur bilan phosphore. Mais cela a eu pour effet de faire perdre des terres agricoles dans certaines régions où elles sont déjà rares.

Pour assurer un développement agricole dans l'ensemble des régions, nous croyons que chaque superficie agricole retirée de la zone agricole devrait être réintégrée dans la même MRC. Cette mesure permettrait le maintien du dynamisme agricole local.

CONCLUSION

Les orientations communes et sociétales vers lesquelles nous nous dirigerons en aménagement du territoire. à la suite de ce processus de consultation, doivent assurer la préservation du territoire agricole durablement, et ce, sans compromis. La production alimentaire est la base du système alimentaire. Il faut la protéger là où elle est pratiquée et aussi assurer la même sauvegarde pour ceux et celles qui pratiqueront l'agriculture dans le futur.

Certaines municipalités voient toujours le territoire agricole comme une zone en attente de développement. C'est une erreur. Nous espérons que ces consultations seront l'occasion historique de mettre l'accès et la protection de la zone et des activités agricoles en tête des priorités non seulement pour le gouvernement, mais également pour les municipalités.

Nous sommes conscients des enjeux démographiques qui mettent de la pression sur le développement des villes, mais ces pressions se répercutent sur le garde-manger du Québec. Nous savons que le Québec a toutes les compétences en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'architecture et de protection de l'environnement afin de maintenir la mission de la LPTAA et de ne faire aucun compromis sur l'avenir de notre réserve alimentaire. L'habitation dynamique de notre territoire par des résidents dans l'ensemble des régions n'est pas incompatible avec la préservation du territoire agricole. Ce sont deux dualités qui peuvent cohabiter si les priorités sont partagées par l'ensemble des communautés. Nous croyons que mettre le développement agricole au même niveau que le développement urbain est une aspiration qui doit être partagée par les communautés agricoles et par les villes et villages du Québec.

Les recommandations de la relève agricole reflètent les réponses à de réels enjeux vécus dans leurs entreprises. La réponse du gouvernement à ces propositions est tributaire de l'avenir des futures générations de producteurs-trice agricoles.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

1	Renforcer le principe du « Zéro perte » du territoire agricole et prise en considération des disparités territoriales
2	Renforcement et modernisation de la CPTAQ
3	Que le gouvernement reste exemplaire en matière de décisions en faveur de la protection du territoire agricole
4	Favoriser et valoriser la remise en culture de terres en friche
5	Encadrer le morcellement des terres agricoles
6	Maintien des superficies cultivées